

A política de proteção social não contributiva: o caso do Programa Bolsa Família

The non-contributory social protection policy: the case of the Bolsa Família Program

Balbina Marques de Oliveira¹

Mauricio Ferreira da Silva²

Resumo

A concepção atribuída ao serviço de proteção social passa por ressignificações ao longo das décadas. No contexto brasileiro, tais serviços eram compreendidos pela vinculação à ideia de segurança social, atrelada a noção de contribuição dos que compunham o quadro de trabalhadores formais. Com a promulgação da Constituição federal de 1988, o sentido de proteção social adquire um novo caráter, que sumariamente engloba de forma conjunta a assistência social e os caracteres da seguridade social, não contributivo e universal. O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de implementação do sistema de proteção social não contributivo e universal no contexto brasileiro, com ênfase na política de transferência de renda proporcionada pelo programa Bolsa Família.

Palavras chaves: Estado; Proteção Social; Bolsa Família.

Abstract

The conception attributed to the social protection service undergoes new meanings over the decades. In the Brazilian context, such services were understood by their attachment to the idea of social security, linked to the notion of contribution of those who made up the formal workforce. With the promulgation of the Federal Constitution of 1988, the sense of social protection acquires a new character, which summarizes together social assistance and the characteristics of social security, non-contributory and universal. This paper aims to analyze the process of implementation of the non-contributory and universal social protection system in the Brazilian context, with emphasis on the policy of income transfer provided by the Bolsa Família program.

Keywords: State; Social protection; Bolsa Família.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios (POSTERR) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). bmarquesoliveira@outlook.com

² Doutor em Ciências Sociais. Docente Associado da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios (POSTERR) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS). mauricioufrb@gmail.com

Introdução

Apesar dos avanços tecnológicos que influenciaram sobremaneira as formas de vida na maioria dos países, o sistema capitalista carrega uma característica perversa desde sua implantação: a desigualdade social. E isto porque a sua essência prevê o lucro resultante da exploração da força de trabalho, onde uma pequena parcela da sociedade se apropria da maioria da riqueza gerada, condenando a maior parcela de pessoas à condições de vida bem inferiores. Neste sentido o papel regulador do Estado adquire significativa relevância na implantação de normas que estabeleçam maior equilíbrio social.

A proteção social constitui-se no desenvolvimento de ações estatalmente reguladas de tradição histórica, que visa evitar condições de perda de bem estar do indivíduo, família ou comunidade, com atenção aos grupos vinculados à situação de riscos sociais, como pobreza, miséria, violência, dentre outros. Esses mecanismos podem ser tanto de caráter privado (família, vizinhança, instituições religiosas, etc.) como de caráter público (serviços e medidas orientadas pelo estado).

O sistema de proteção social passou por muitos avanços e retrocessos ao longo da história, até evoluir para o modelo vigente que denota um caráter universal e não contributivo, de transferência monetária, que no caso brasileiro se materializa por meio do BPC- Benefício de prestação Continuada e do PBF- Programa Bolsa Família.

Deste modo, o presente trabalho tem por objetivo refletir o processo de implementação do sistema de proteção social não contributivo e universal no contexto brasileiro. Para tanto, é feita uma análise da instituição dos programas de transferência de renda, com destaque ao Programa Bolsa Família, uma política de referência no âmbito da proteção social não contributiva. O artigo se encontra organizado em três partes principais, sendo que a primeira analisa o desenvolvimento da noção de proteção social no contexto das sociedades capitalistas, a segunda discorre sobre a implantação das políticas de proteção social no Brasil e a terceira aborda a implantação, consolidação e medidas de aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, principal política social não contributiva do país.

O advento da proteção social

O advento da industrialização trouxe um modelo trabalhista de caráter exploratório com intensas jornadas e condições insalubres de trabalho. Tais relações trãs por consequência a intensificação das problemáticas sociais, bem como, a demarcação dos níveis da pobreza. Diante deste cenário, os trabalhadores encararam os movimentos de lutas e reivindicam-se melhores condições de vida e bem estar. Neste contexto, o Estado foi levado a institucionalizar o sistema de proteção social, uma vez que, este constitui-se como “uma associação, como as demais, criada por fatos em que decisões humanas desempenham papel de relevo” (GREAVES, 1969, p. 26).

Apesar do papel social que desempenha no âmbito da proteção social, o Estado na sociedade capitalista não deixou de atender aos interesses da elite econômica, pois “a característica mais determinante desse tipo de Estado foi sempre ter se colocado a serviço de interesses privados ou, mais precisamente, dos interesses das diversas frações da burguesia”. (COUTINHO, 1992, p.194). Nesse sentido pode-se afirmar que além do papel distributivo o Estado passou a garantir a proteção aos trabalhadores a fim de manter a ordem social, pois é isso que possibilitará as condições favoráveis para a exploração e conseqüentemente para o processo de acumulação das classes dominantes. Como afirma Pereira (2011), a máquina

estatal “serve amplamente aos interesses da classe dominante, mas a sua própria universalização exige que ele dê atenção à sociedade como um todo. Assim, da mesma forma que ele ajuda a explorar os trabalhadores, tem de atender as suas reivindicações”. (PEREIRA, 2011, p. 123).

Ainda que os primeiros modelos de proteção estimulados pelo Estado tivessem um caráter excludente, uma vez que era vinculava a proteção ao contrato formal de trabalho, verifica-se a sua importância para o surgimento do atual modelo de proteção universal, não contributivo, guiado pela transferência de renda condicionada, pelo qual deve assumir o papel definitivo no enfrentamento da pobreza. Entretanto, é perceptível que a gênese desse sistema não se deu de forma espontânea ou por iniciativa das classes dominantes em torno da melhoria de vida da classe trabalhadora. Tais conquistas resultam de lutas da classe trabalhadora que, vendo-se em situação degradante, uniram-se a fim de lutar por melhorias já que, em função de sua realidade, “os trabalhadores têm de se unir e, como classe, forçar a aprovação de uma lei, uma barreira social intransponível que os impeça a si mesmos de, por meio de um contrato voluntário com o capital, vender a si e a suas famílias à morte e à escravidão”. (MARX, 2013, p. 373-374).

O processo de constituição da proteção social se deu de acordo com as conjunturas históricas de cada país, entrelaçados aos fatores econômicos e políticos das diversas realidades sociais. Nos países de maior desenvolvimento industrial os sistemas públicos de proteção foram amplos e universais. Já nos países periféricos, como no caso do Brasil, a proteção social foi firmada a partir da previdência social para os trabalhadores assalariados e da assistência social para os mais pobres.

A assistência social se desenvolveu de maneira atrelada às ações de caridade, vinculadas diretamente às ações de solidariedade da igreja e de grupos com motivações religiosas. Seus usuários não foram vistos como cidadãos detentores de direitos, mas como favorecidos e assistidos. Esse tipo de assistência se baseou em um caráter seletivo, fragmentado e esporádico com objetivo de controlar a população, ficando muito distante da consolidação de um direito social.

Os direitos sociais nos países desenvolvidos, sobretudo na Europa Ocidental, foram firmados por meio da consolidação do Estado de Bem-Estar Social (EBES) firmado durante o século XX. Sua implantação e desenvolvimento ocorrem como resposta ao impacto de transformação social intensificado com o avanço da industrialização e como resultado de conquistas oriundas das mobilizações sociais pela conquista progressiva de direitos. Logo, sua importância é sintomática para o “ajuste” das desigualdades surgidas no capitalismo.

O Estado de Bem-Estar Social traduz uma das mais importantes conquistas da civilização ocidental. Agregando ideais de liberdade, igualdade, democracia, valorização da pessoa humana e do trabalho, justiça social e bem-estar das populações envolvidas, o EBES é certamente a mais completa, abrangente e profunda síntese dos grandes avanços experimentados pela história social, política e econômica nos últimos trezentos anos. (DELGADO e PORTO, 2018, p. 22).

Por outro lado, apesar de atuar no âmbito que visa a melhoria social, o EBES não atende unicamente as reivindicações atenuadas às desigualdades sociais. Como resultado do capitalismo, tem por objetivo principal estabelecer mecanismo de conservação do sistema. Como pondera Thurow:

[...]o Estado do bem-estar social não foi implantado por esquerdistas furiosos. Seus parceiros foram, quase sempre, conservadores aristocráticos esclarecidos (Bismarck, Churchill, Roosevelt) que

adotaram políticas de bem estar social para salvar, não destruir, o capitalismo, protegendo a classe média. (THUROW, 1997, p. 322).

Em síntese, essa estrutura política objetiva garantir o direito a uma renda mínima, à alimentação, à saúde, à educação e à habitação. Contudo, os direitos sociais foram estabelecidos para que as desigualdades não comprometessem o exercício pleno dos direitos civis e político de cada cidadão.

Proteção Social no Brasil

As primeiras políticas sociais brasileiras eram caracterizadas por conter elementos de repressão aos movimentos sociais e de controle, que a burguesia nacional logrou empreender ao longo da história nacional. “O Estado social no capitalismo tardio foi a mais avançada forma de regulação pelo Estado no capitalismo, capaz de criar a falsa ilusão de garantia de igualdade aos ‘sujeitos de direito’” (BOSCHETTI, 2018, p.134). Isto é, no Brasil a adoção de algumas medidas “compensatórias” não com intuito de atender as reivindicações da classe operária e sim uma forma clientelista que buscava frear esses movimentos e garantir de certa forma a “ordem social”. O “Bem-Estar Social” era “garantido” a pequenas parcelas de trabalhadores formais da época, não sendo capaz de suprir as necessidades básicas de existência de toda população carente.

Posteriormente, o sistema de proteção social surge no Brasil em meados do século XX como forma de enfrentamento das problemáticas sociais, resultantes das relações capitalistas, se caracteriza como “resultado de longo e secular conflito de classes, crivado por perspectivas revolucionárias e reformistas”. (BOSCHETTI, 2018, 137). Em linhas gerais, buscou-se promover um sistema de segurança contra perdas, riscos e danos pessoais e sociais que pudessem vir a afetar as condições de vida dos cidadãos. A seguridade proposta não deveria restringir-se apenas a bens materiais, mas também a bens culturais que permita a sobrevivência e a integração dos indivíduos na vida social. Assim, a preocupação não deveria ser apenas em garantir uma renda para subsistência do sujeito, mas, desenvolver mecanismos que possibilitam mudanças de condições, tanto financeira quanto social.

No caso brasileiro, a experiência de implantação do EBES se dar de forma controversa, uma vez que, como pondera Rizotti (2006) o que se implantou no país foi um sistema de proteção social subordinado às instituições políticas e econômicas nacionais. Nesta ótica, Coutinho (2006) ressalta os aspectos divergentes em torno da perspectiva nacional.

Criamos juridicamente, por meio de um longo processo que se inicia nos anos 1930, um aparente Estado do bem-estar; mas foi com muita felicidade que Francisco de Oliveira o chamou ironicamente de ‘Estado do mal-estar social’. E isso porque, na verdade, o pretense *Welfare* brasileiro não funciona: embora juridicamente a Constituição consagre importantes direitos sociais, estes não são implementados na prática, não tanto porque o país seja pobre ou o Estado não disponha de recursos, como frequentemente se alega, mas, sobretudo porque não há vontade política de fazê-lo, ou seja, porque não há um verdadeiro interesse público embasando a ação de nossos governantes. (COUTINHO, 2006, p. 185)

Segundo Vianna (1989), as políticas sociais condizentes ao período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, que unia as áreas da previdência social, da assistência social e da saúde, possuíam perfil centralizado e institucionalmente fragmentado. Foi marcado pela falta de participação e controles sociais e pela iniquidade de investimentos,

sendo que “sua matriz ancorava-se historicamente numa concepção de cidadania marcada pelo corporativismo e a estratificação social.” (VIANNA,1989, p. 11). O sistema era excludente, pois deixava desassistida a população que não possuía vínculo formal de trabalho. Foi classificado por Draibe e Aureliano (1998) como meritocrático-particularista, ou seja, um modelo formado a partir do princípio do mérito, entendido como a posição ocupacional e a renda adquirida no nível da estrutura produtiva.

Foi em 1988, com a promulgação da nova Carta Magna, que ocorreram as mudanças mais significativas no sistema de proteção social Brasileiro. Tais mudanças foram estimuladas pela implantação de políticas públicas na área da assistência social, que trouxeram diversos avanços para a sociedade através da universalização do sistema de proteção social. Ou seja, “a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o conceito de Seguridade Social incorporando a Assistência Social, a Previdência Social e a Saúde, enquanto políticas públicas no tripé da Seguridade Social brasileira”. (BOSCHETTI, 2001, p.12).

No artigo 194 da CF, a seguridade social é compreendida como, “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a Assistência social” (C.F,1988, art.194). Pode-se acessá-la tanto quem contribui diretamente quanto os que não o fazem, já que a diretriz preconizada no artigo 203 da constituição brasileira afirma que “a Assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social.”

O financiamento se dá de duas formas: por meio do sistema contributivo e do não contributivo. O contributivo possibilita a quem ingressa no sistema de seguro social brasileiro a possibilidade de receber uma remuneração mediante a acontecimentos específicos. Já o não contributivo tem recursos advindos de tributos diretos arrecadados pelo ente federado, que os repassa em forma de benefícios ou serviços à população usuária dessa política. O acesso não contributivo engloba as áreas da saúde e da assistência de onde emana o Programa Bolsa Família, que analisaremos mais adiante.

Em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), foi possível perceber os avanços significativos que ocorreram na política de Assistência Social, que foi firmada como direito de todo o cidadão e dever do Estado, como preconizado em seu capítulo I, artigo 1º:

[...] a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizado através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (MDS, LOAS, 1993)

Após a promulgação da LOAS, a Assistência Social teve seu campo de atuação ampliado, que por sua vez, possibilitou a extensão dos direitos sociais à população que estava à margem da sociedade, que não eram assistidos por nenhum tipo de política pública. Dessa maneira, a política de Assistência Social passa a ser considerada como um avanço no campo dos direitos humanos e sociais. Assim, se estabelece como uma política pública de Estado, que consegue quebrar com a velha política de atendimentos eventuais e que promove a efetivação dos direitos sociais. Tal reordenamento contribui para a afirmação da cidadania dos sujeitos, independente de sua condição no mercado de trabalho.

Assim, foram criadas medidas para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade, que são consolidadas por meio das ações protetivas por parte do Ministério de Desenvolvimento Social na área da Assistência Social, da segurança alimentar e dos programas de transferência de renda (o Programa Bolsa Família, a execução do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a elaboração da Política Nacional de Assistência Social com a

criação do Sistema Único de Assistência Social- políticas centrais para o Sistema Brasileiro de Proteção Social).

O Programa Bolsa Família

Os programas de transferência de renda surgiram como principal forma de acesso a melhorias (principalmente na área financeira) das classes subalternizadas. Trata-se de política distributiva necessária à sobrevivência material na sociedade, em que um valor financeiro é destinado independente do vínculo empregatício. Isto não pressupõe, contudo, que não haja compensação por parte do beneficiário, mas esta não se pauta através de bens materiais, mas de uma devolutiva de interesse social.

Os Programas de Transferência de Renda no Brasil têm mantido um conjunto de condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias, disciplinadas pela Portaria GM/MDS nº 551/0517, que regulamenta a gestão das condicionalidades. Estas foram incorporadas pelo Programa Bolsa Família, consideradas, pelos idealizadores do programa, contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar. Segundo o programa, essas condicionalidades visam certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e a inclusão social sustentável. Assim, na área da educação, é exigida frequência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de seis a quinze anos de idade das famílias beneficiárias, matriculadas em estabelecimento de ensino. Na saúde, é demandado o cumprimento de uma agenda de saúde e nutrição para as famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos, representada principalmente por exames de rotina, pré-natal e vacinação, acompanhamento do estado nutricional das crianças e atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde. (SILVA, 2007, p. 1436).

O incremento desse modelo de programa tem por justificativa o fato de que as famílias pobres não conseguem sair da condição de pobreza, principalmente por conta da baixa escolaridade, que não lhes permite ter uma ascensão financeira e conseqüentemente não dão conta de garantir a sobrevivência familiar. Os programas de transferência condicionados de renda surgiram como alternativa para o enfrentamento da subalternidade. Logo, consiste em articular a transferência mensal de renda às famílias ou indivíduos com ações de prestação de serviço, tais como: escola, saúde e trabalho, a fim de que a renda monetária aliada às ações desenvolvidas que permita a autonomia das famílias contempladas com o benefício. Com o objetivo da ascensão social procura-se evitar a reprodução geracional da pobreza.

A partir da década de 1980 os programas de transferência de renda começaram a ganhar destaque no que tange a assistência prestada às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Estas políticas foram tomadas como estratégias de enfrentamento às problemáticas sociais ocasionadas pelo aumento do desemprego e pelo acirramento da pobreza, que estão condicionadas à minimização dos meios de subsistência e as precárias condições de trabalho da era capitalista e industrial.

A implementação dos primeiros programas de transferência de renda no país se deu na década de 1990 durante o governo do presidente da república Fernando Henrique Cardoso. Cabe ressaltar, que os programas de transferência de Renda passaram por significativas transformações até chegar aos moldes atuais. Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva toma posse como Presidente da República e delimita como principal ponto da agenda governamental, o

enfrentamento à pobreza e a erradicação da fome no país. Ao seguir a lógica da focalização da proteção social entre os mais pobres, destaca-se a unificação dos programas de transferência de renda iniciados no governo FHC ao Programa Bolsa Família (PBF).

Frente a política do “Fome Zero”, o Bolsa Família é o maior programa de combate à pobreza e à miséria na atualidade. Integra o plano Brasil sem Miséria e há três eixos norteadores, a saber: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações e programas complementares. Esta medida é resguardada pela constituição federal de 1988, e por sua vez, permite a transferência de renda a pessoas idosas ou com deficiência de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família.

O PBF foi criado em 20 de outubro de 2003, através da medida provisória nº 132, transformada na Lei nº 10.386 de 09 de janeiro de 2004, segue regulamentada pelo decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, e unifica a gestão e execução dos programas de transferência de renda já existentes. É um programa intersetorial do campo da Fome Zero, conjuga a política de segurança alimentar que objetiva combater a Pobreza, a fome e as desigualdades, através da transferência monetária ao indivíduo ou à família. Busca promover a inclusão social e contribuir para emancipação das famílias beneficiárias, que possibilita estratégias e condição para que elas possam sair da atual situação de vulnerabilidade. (BRASIL, MDS, 2009).

O Programa Bolsa Família surgiu a partir da identificação da necessidade de unificar alguns programas já existentes com desenho relativamente simples, tanto no que diz respeito aos benefícios como às condicionalidades, e que possibilitasse o enfrentamento eficaz de combate à fome. Por esse motivo foi alocado, durante o Governo Lula, no Ministério de Desenvolvimento Social e englobou cinco dos programas da gestão anterior: O Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale Gás, o Cartão Alimentação e o PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Apesar de surgir como resultado da junção dos programas supracitados, o PBF se difere em muitos aspectos.

Uma das mais significativas diferenças do PBF em relação aos programas anteriores é o privilégio atribuído ao grupo familiar em detrimento da transferência para os indivíduos. Essa mudança na concepção do alvo do programa deve-se a direcionamentos da política de assistência social, que passou a privilegiar o trabalho com o grupo em detrimento do atendimento individual. A justificativa é que a família desponta como grupo fundamental no processo de socialização e de proteção dos sujeitos. (FERREIRA, 2007, p. 715).

Dessa maneira, nos programas que antecederam o PBF, a atenção era dada a determinados indivíduos do grupo familiar de forma individual, como crianças e adolescentes, o que resultava em um acompanhamento fragmentado. Em contrapartida o PBF direciona atenção à família como um todo, o que permite uma cobertura mais eficiente e eficaz.

Em 2011, mesmo com números relevantes em termos de retirada de pessoas da linha da pobreza (mais de 14 milhões) o programa precisou ser reorganizado, pois havia cerca de 22 milhões de famílias que mesmo recebendo o benefício ainda permaneciam com a renda *per capita* abaixo da linha da pobreza³ além de haver famílias que atendiam aos critérios de elegibilidade, mas ainda estavam fora do programa. Assim, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria, condicionando o PBF a integrar seu eixo de garantia de renda.

³ Em 2011 a linha da pobreza era fixada no valor de R\$77,00 *per capita* mensal.

O Brasil sem Miséria iniciou então os aperfeiçoamentos, norteados pelo diagnóstico que mostrava que, na época do lançamento do Plano, aproximadamente 40% da população miserável tinha até 14 anos de idade, ou seja, a incidência de extrema pobreza era bem maior entre crianças e adolescentes – o que representava uma das faces mais cruéis da miséria no país. A primeira medida do Plano Brasil sem Miséria, em 2011, foi também a primeira etapa do ciclo de aperfeiçoamentos do Bolsa Família: um reajuste dos benefícios do Programa que favoreceu especialmente crianças e adolescentes. Os benefícios destinados a famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos tiveram aumento de 45,5%. No caso dos benefícios relativos aos jovens de 16 e 17 anos, o reajuste também foi substancial, de 15,2%. (COSTA e FALCÃO, 2014, p. 07).

Assim, com base em tais informações, o Plano Brasil Sem Miséria tomou como primeira medida para o aperfeiçoamento do PBF, o reajuste no valor dos benefícios e a ampliação no número de beneficiados a fim de contemplar principalmente crianças e adolescentes. Contudo, outros aperfeiçoamentos ocorreram ao longo dos anos, com destaque para a implementação dos benefícios para gestantes e nutrizas, tendo em vista a incorporação ao PBF do Benefício de Superação da Extrema Pobreza.

Os valores dos benefícios que são pagos pelo programa são variáveis e dependem das peculiaridades das famílias. O governo analisa cada situação individualmente, levando em consideração fatores como renda, quantidades de membros na família, município em que residem, dentre outros. De acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social o PBF, em 2019, alcançou mais de 13,5 milhões de famílias beneficiárias, o que representa um decréscimo em relação aos dados do ano de 2014, que apontavam atendimento a mais de 14 milhões de famílias.

O acesso a esses direitos sociais tem sido possível graças a intersectorialidade do programa que articula a transferência monetária com o acesso. Essa articulação se materializa graças à contrapartida que é exigida pelo programa aos beneficiários, as chamadas condicionalidades. Os compromissos que são delegados às famílias são nas áreas da educação e saúde. Na educação, as crianças, adolescentes e jovens com idade entre 06 e 17 anos devem frequentar a escola com regularidade mínima de 85% para crianças e adolescentes e de 75% para os jovens. E na saúde as crianças de até 06 anos devem estar com o calendário vacinal e a agenda de saúde atualizada, e as gestantes em acompanhamento regular nas consultas de pré-natal. (MDS, 2016).

No âmbito da condicionalidade o programa prioriza a mulher como matriz. Isso porque, quando a mulher é alocada no papel de referência para o atendimento, está subscrito que seja essa mulher quem deve cumprir as orientações dadas, sendo responsável pelo fortalecimento dos vínculos familiares. Ratifica-se assim o entendimento de que “é a mulher, na condição de mãe, que executa as orientações dadas pelos programas e serviços para fortalecer os vínculos familiares e cumprir o dever parental de garantir a educação e a saúde das crianças, combatendo a reprodução da pobreza intergeracional.” (SANTOS, 2014, 483)

Diante do exposto, pode-se inferir que o programa Bolsa Família tem sido o principal programa de transferência de renda do país, uma vez que influi de forma direta e indireta no acesso ao capital financeiro, social e político dos indivíduos que são assistidos. Assim, o Estado tem atendido em parte o que se propõe para a efetivação do bem estar social. Contudo, reitera-se a necessidade do aprimoramento e efetivação das ações que constitui o sistema de proteção social, ao considerar as problemáticas sociais que afetam as distintas realidades brasileiras.

Considerações finais

O modelo de Proteção social no Brasil passou por inúmeras transformações até chegar aos moldes atuais, com base no formato não contributivo e Universal. Suas mudanças mais significativas aconteceram em 1988 com o advento da Constituição Federal e a consolidação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que firmou a assistência social como um direito de todo cidadão, e posteriormente com a PNAS – Política Nacional de Assistência Social. Reitera-se que os primeiros modelos de proteção que surgiram no país, eram sistemas contributivo, pautado no contrato formal de trabalho e que excluía grande parte da população.

O Estado pressionado duplamente, tanto pelos operários, que reivindicavam melhorias em suas condições, quanto pelos empresários- que exigiam a manutenção da ordem social, a fim de ter maiores condições de explorar a classe “rebelada”, vê –se obrigado a ceder às pressões dos trabalhadores e cria os primeiros sistemas de proteção social. Entretanto eram medidas paliativas apenas para manter a ordem social, pois, o verdadeiro propósito do Estado era defender os interesses das classes dominantes.

Os primeiros modelos de proteção fornecidos pelo Estado possuíam um caráter excludente (pois, quem não possuísse um contrato formal de trabalho estaria “desprotegido”), mas foi o primeiro passo dado em direção da construção do atual modelo de proteção universal, não contributivo, guiado pela transferência de renda condicionada, que objetiva o combate da pobreza e da exclusão social.

No Brasil o Programa Bolsa Família é o grande destaque no campo dessas políticas, pois é um programa intersetorial que articula a transferência monetária com o acesso aos direitos sociais. Essa articulação se materializa graças à contrapartida que é exigida pelo programa aos beneficiários, as chamadas condicionalidades, que os leva a acessar os serviços de saúde, educação e assistência social, possibilitando assim a ascensão do indivíduo bem como do seu grupo familiar.

Referências Bibliográficas

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/ UnB, 2001.

_____. Expropriações e direitos no capitalismo. São Paulo. Cortez, 2018

BRASIL. Constituição República Federativa do Brasil de 1988.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**, nº8742 de 1992.

_____. Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família** e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm >. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. In: **Caderno SUAS**, ano4, nº4. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**, 2004.

_____. **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social**, 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise e alternativas. In: LIMA, Júlio C. e NEVES, Lúcia M. W. (Orgs.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fiocruz, EPSJV, 2006. p.173-200.

COUTINHO, Carlos Nelson, Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DELGADO, M. G. e PORTO, L. V. (Orgs.). O Estado de bem-estar social no século XXI. 2ª Ed. São Paulo: LTr, 2018.

DIAS, Adriane Tomazelli. **A “Nova” Questão Social e os Programas de Transferência de Renda no Brasil.** Brasília, DF. 2006. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6678/1/2006_Adriane%20Tomazelli%20Dias.pdf >. Acessado em: 13 jul. 2019.

DRAIBE, S.M. & AURELIANO, L. A especificidade do WelfareState Brasileiro. In: **A Política Social em Tempo de Crise, Economia e Desenvolvimento.** Brasília, DF: MPAS/CEPAL, 1998.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Programa Bolsa Família e o Sistema de Proteção Social no Brasil. In: **Bahia Análises e Dados.** N°1. Vol.17. Salvador, BA: SEI,2007. Pgs 707-719. Disponível em: <http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/09/Programa-Bolsa-Fam%C3%ADlia-e-o-sistema-de-prote%C3%A7%C3%A3o-social-no-pa%C3%ADs.pdf>. Acessado em 16 de novembro de 2019.

GREAVES, H.R.G. O Estado: Definições. IN: **Fundamentos da Teoria Política.** Rio de Janeiro. Zahar, 1969.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Francisco de. **“Crítica à razão dualista”** in: _____ Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo. [1972], 2013.

COSTA, P. e FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In PAIVA, H. (et all). **O Programa Bolsa Família e a Luta para Superação da Extrema Pobreza.** O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_7.pdf. Acessado em 16 de novembro de 2019.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social: Tema e Questões.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A Construção do Sistema de Proteção Social no Brasil:** avanços e retrocessos na legislação social. Doutrinas Jurídicas, v. 25, p.11, 2006. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf>. Acessado em 15 de novembro de 2019.

SANTOS, Yumi Garcia dos. As Mulheres como Pilar da Construção dos Programas Sociais. In: **Caderno CRH.** Salvador, vol.27, n°72, p.479-494, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6):1429-1439, 2007. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csc/2007.v12n6/1429-1439/pt>. Acessado em 16 de novembro de 2019.

SPOSATI, Adaíza. **Os direitos (dos desassistidos) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

THUROW, Lester C. Democracia versus Mercado. In: **O Futuro do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. A emergente temática da Política Social na bibliográfica brasileira. In: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais-- BIB ANPOCS**, Rio de Janeiro, n°28, 2° semestre de 1989